



Дуженко С.А.,

к.ю.н., викладач кафедри загально-
правових дисциплін
Черкаського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
головний спеціаліст апарату Черкаського
окружного адміністративного суду
(м. Черкаси, Україна)

УДК 342.951(477)

ПОСТАНОВА ПРО ПРОВЕДЕННЯ ДОДАТКОВОЇ ПЕРЕВІРКИ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті окреслені проблемні питання правового регулювання винесення постанови про проведення додаткової перевірки як результату вирішення справи про порушення митних правил. Автором вказано на існування правової невизначеності у врегулюванні даного питання та запропоновано ряд доповнень до діючого Митного кодексу України, які сприятимуть посиленню захисту прав і свобод громадян та охоронюваних законом економічних інтересів держави.

Ключові слова: провадження у справах про порушення митних правил, постанова про проведення додаткової перевірки, митне законодавство, додаткові докази.

Дуженко С.А. Постановление о проведении дополнительной проверки по делам о нарушении таможенных правил: проблемные вопросы и пути их разрешения. – Статья.

В статье рассмотрены проблемные вопросы правового регулирования вынесения постановления о проведении дополнительной проверки как результата разрешения дела о нарушении таможенных правил. Автором указано на существование правовой неопределенности в урегулировании данного вопроса и предложен ряд дополнений в действующий Таможенный кодекс Украины, которые будут способствовать усилению защиты прав и свобод граждан и охраняемых законом экономических интересов государства.

Ключевые слова: производство по делам о нарушении таможенных правил, постановление о проведении дополнительной проверки, таможенное законодательство, дополнительные доказательства.

Duzhenko S.A. Decision on Carrying out Additional Check on Violation of Customs Rules: Problematic Issues and Ways of Their Solution. – Article.

The article considers the problematic issues of legal regulation of the decision on carrying out additional checks as a result of the resolution of the case on violation of

customs rules. The author stated the existence of legal uncertainty in resolving this issue and proposed a number of amendments to the existing Customs code of Ukraine, which will contribute to strengthening the protection of the rights and freedoms of citizens and the legally protected economic interests of the state.

Keywords: cases of violation of customs rules, decision on carrying out additional check, the customs law, additional evidence.

Розвиток митного законодавства зумовив виникнення чималої кількості специфічних особливостей провадження у справах про порушення митних правил, які відрізняють його від провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У даній статті звернемо увагу на новелу, яка вперше з'явилась у п. 1 ч. 1 ст. 391 МК України 2002 р., а саме: можливість митного органу або суду, що розглядає справу, винести за його результатами постанову про проведення додаткової перевірки [1].

Вказана тема не отримала широкого дослідження у правничих наукових розвідках, але все ж частково висвітлювалась у наукових працях С.С. Алексеєва, Є.В. Додіна, А.В. Дусик, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, О.В. Нижникової, В.Г. Перепелюка, Д.В. Приймаченка тощо, аналіз яких засвідчив необхідність її подальшої розробки.

Метою статті є здійснення аналізу правових норм, що регламентують винесення постанови про проведення додаткової перевірки, дослідження впливу наслідків їх застосування на подальше регулювання правовідносин у митній сфері, а також пошук шляхів оптимізації митного законодавства з даного питання.

Доцільно буде також відмітити, що відповідно до положень ст. 487 МК України, провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього Кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – законодавством України про адміністративні правопорушення [2].

Системний аналіз положень ст. 252 КУпАП [3], ст. 527 МК України дає змогу стверджувати, що орган (його посадова особа), уповноважений розглядати справи про порушення митних правил, залежно від встановлених фактичних обставин, керуючись законом та правосвідомістю, на підставі внутрішнього

переконання завершує її розгляд винесенням однієї з постанов: 1) про проведення додаткової перевірки; 2) про накладення адміністративного стягнення; 3) про закриття провадження у справі.

При цьому, у КУпАП на відміну від МК України можливість винесення постанови про проведення додаткової перевірки не передбачена, що робить її специфічною нормою саме митного законодавства.

Винесення постанови про проведення додаткової перевірки не слід ототожнювати з поверненням справи для її належного оформлення, яке може застосовуватися під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ці процедури відрізняються не лише за формою та змістом, а й застосовуються на різних етапах вирішення справи.

Відповідно до ч. 2 ст. 527 МК України, у постанові про проведення додаткової перевірки зазначаються конкретні суб'єкти, завдання та строки перевірки. Водночас, такі дії не повинні порушувати права громадянина, шкодити господарській діяльності юридичної особи.

Очевидним є те, що ця постанова приймається за результатами розгляду справи у разі виявлення у надісланих матеріалах про порушення митних правил недоліків, які унеможливають здійснення її правильного та об'єктивного розгляду, зокрема через неповноту доказової бази.

Натомість рішення про повернення справи для її належного оформлення може бути наслідком допущених порушень під час складення протоколу, інших матеріалів чи направлення справи про адміністративне правопорушення до органу, який уповноважений її розглядати. Таке рішення може бути прийнято лише на етапі підготовки справи до розгляду. Варто звернути увагу, що практика повернення справи є досить поширеною, хоча на законодавчому рівні не закріплена.

З огляду на вказане, абз. 5 п. 24 постанови Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2005 № 14 визнано правильну практику тих суддів, які вмотивованими постановами повертають

протоколи про адміністративні правопорушення, складені неуповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, відповідному правоохоронному органу для належного оформлення [4].

Повернемось до постанови про проведення додаткової перевірки як до новели МК України 2002 р., яка, завдяки своїй доречності та актуальності, залишилась без змін і у МК України 2012 р..

Як наслідок, згідно з інформацією Державної фіскальної служби України, отриманою в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» [5], судами під час розгляду матеріалів про порушення митних правил упродовж 2015 р. винесено 196 постанов про проведення додаткової перевірки, що становить 1,9% від загальної кількості розглянутих справ, у 2016 р. – 345 постанов (6,1%) [6].

Вказана постанова за своїм змістом не забезпечує застосування матеріально-правової норми, а лише констатує необхідність формування достатньої доказової бази щодо винуватості особи у порушенні митних правил.

Вітчизняні науковці, які досліджували провадження у справах про порушення митних правил, відмічаючи позитивність цієї новели, разом з тим вказували на певну невизначеність під час її застосування.

Безпосереднім наслідком винесення постанови про проведення додаткової перевірки є створення передумов для отримання належних доказів (або хоча б для вжиття заходів до їх отримання), необхідних для правильного вирішення справи, а також забезпечення усунення недоліків, що мали місце на стадії порушення провадження. З одного боку, це сприяє реалізації принципу об'єктивної істини, з іншого – може створювати штучні перепони для здійснення правосуддя, шляхом умисного затягування строків розгляду справи, оскільки законодавцем не передбачено підстави, наявність яких передбачає винесення судом постанови про повернення додаткової перевірки, та не встановлено обмежень щодо кількості постанов про проведення

додаткової перевірки, які можна винести в межах здійснення одного провадження.

Незважаючи на те, що озвучена проблематика має здебільшого теоретичний характер, все ж необхідні законодавчі зміни задля усунення дискусій з вказаних вище питань та підвищення дієвості вказаних норм процесуального характеру.

По-перше, вказану постанову не слід розглядати як проміжний результат вирішення справи. Відповідно до змісту ч. 1 ст. 527 МК України, винесення такої постанови є одним із різновидів завершення розгляду справи про порушення митних правил. Вказана постанова є результатом оцінки дій посадових осіб митного органу щодо якості та повноти збирання доказової бази, необхідної для правильного та об'єктивного вирішення справи. Очевидно, що така оцінка є негативною, оскільки після винесення такої постанови у справі про порушення митних правил матеріали мають бути повернуті митному органу для доопрацювання.

По-друге, винесення постанови про проведення додаткової перевірки має відбуватися у строки, встановлені ст. 525 МК України. При цьому, з часу її винесення розгляд справи вважається повністю завершеним, оскільки зупинення чи припинення перебігу строку такого розгляду законодавцем не передбачено взагалі. Цілком очевидно, що митний орган має виконати зазначені у постанові завдання у строк, визначений нею ж, після чого повернути справу для її розгляду до відповідного органу.

За вказаних обставин, орган, який виносить таку постанову, повинен враховувати, що проведення додаткової перевірки має бути реалізована у строк, який надаватиме змогу накладення адміністративного стягнення, у разі встановлення винуватості особи під час вирішення справи по суті. Відповідно до приписів ст. 467 МК України, такий строк не має перевищувати 6 місяців з дня вчинення/виявлення правопорушення.

По-третє, постанова про проведення додаткової перевірки за своєю правовою природою істотно відрізняється від постанов про накладення адміністративного стягнення та про закриття

провадження у справі, оскільки має відмінні від них наслідки та мету.

Цілком логічно, що постанова про проведення додаткової перевірки за своїм змістом не повинна містити оцінку доказів, отриманих під час стадії порушення провадження, а лише фіксувати їх наявність. Винесення такої постанови сприяє досягненню мети щодо повного, всебічного та об'єктивного вирішення справи. Тож доцільно констатувати, що прийняття даного рішення свідчить про відсутність підстав для винесення постанови про закриття провадження у справі до встановлення факту наявності чи відсутності певних обставин.

Безперечно, за умови добросовісності та належного ставлення до своїх обов'язків посадових осіб митного органу, вони виконають завдання, вказані у постанові про проведення додаткової перевірки, належним чином та у необхідний строк, після чого уповноважений орган матиме змогу розглянути справу про порушення митних правил по суті.

Водночас, можуть мати місце й інші випадки, коли такі завдання не виконані чи то у зв'язку зі впливом встановленого строку, чи то у зв'язку з недбалістю посадовців митного органу. Згідно з наявною судовою практикою, за таких обставин приймається рішення про проведення ще однієї додаткової перевірки. Вказане здебільшого зумовлено тим, що прийняття будь-якого іншого рішення суперечитиме принципу об'єктивної істини, оскільки додаткових обставин у справі, порівняно з винесенням постанови про проведення додаткової перевірки вперше, не встановлено.

Варто констатувати, що дійсно на даний час у митному законодавстві не існує жодних обмежень щодо кількості постанов про проведення додаткових перевірок, які можуть бути винесені у ході розгляду справи про порушення митних правил. Єдиним непрямим обмеженням кількості таких постанов, яке впливає зі змісту норм митного законодавства, слугують лише строки притягнення до адміністративної відповідальності. Оскільки після їх впливу винесення постанови про проведення додаткової

перевірки, навіть за умови неналежного виконання попередніх аналогічних постанов, втрачає свій сенс. У такому випадку орган, що розглядає справу про порушення митних правил, вже має можливість винести постанову про закриття у ній провадження, оскільки притягнення особи до відповідальності поза межами встановлених строків буде незаконним.

Врегулювання даного питання без законодавчих змін не видається за можливе, тож цілком доцільним буде доповнення ст. 527 МК України новими частинами 3 та 4 такого змісту:

«3. Строк проведення додаткової перевірки може бути продовжений посадовою особою митного органу або судом (суддею), який її виніс, за наявності письмового клопотання уповноваженої особи митного органу, яка здійснює провадження у справі про порушення митних правил, не більше ніж на 10 робочих днів шляхом винесення відповідної постанови.

4. У разі неналежного виконання чи невиконання постанови про проведення додаткової перевірки орган, який розглядає справу про порушення митних правил, виносить постанову про закриття провадження у справі.

Суд (суддя) одночасно з винесенням постанови про закриття провадження у справі на підставі даної частини статті 527 цього Кодексу виносить окрему ухвалу (постанову), якою звертає увагу відповідних посадових осіб на факти порушення закону під час здійснення провадження. Не пізніш як у місячний строк по окремій ухвалі (постанові) має бути вжито заходів і про результати повідомлено суд, що її виніс».

Необхідність винесення постанови про закриття провадження у справі у разі незабезпечення здійснення завдань, визначених постановою про проведення додаткової перевірки, з урахуванням продовження строку її виконання, обумовлено нормами ч. 3 ст. 62 Конституції України, адже всі сумніви щодо доведеності вини особи повинні тлумачитися на її користь. Багаторазове винесення постанов про проведення додаткової перевірки чи про продовження строку її виконання матиме

наслідком порушення принципів провадження у справах про порушення митних правил.

З огляду на вказане, необхідно також доповнити ч. 1 ст. 247 КУпАП, яка містить вичерпний перелік обставин, за наявності яких розпочате провадження підлягає закриттю, новим пунктом 10 наступного змісту:

«10. невстановлення достатніх доказів для доведення винуватості особи і вичерпані можливості їх отримати».

Поруч з вказаним, вбачається за доцільне закріплення у МК України можливості винесення судом (суддею) окремої ухвали за аналогією з положеннями ст. 211 ЦПК України [7], ст. 90 ГПК України [8] та ст. 166 КАС України [9], оскільки вказане повинно забезпечити дієвість та належну реалізацію процедури проведення додаткової перевірки під час здійснення провадження у справах про порушення митних правил, адже у разі допущення порушень закону в частині невиконання чи неналежного виконання вказівок суду, наданих у відповідній постанові, матиме наслідком застосування до винуватих осіб митних органів заходів впливу.

У свою чергу, посадові особи митних органів за залишення без розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або невжиття заходів до усунення зазначених в них порушень закону, а також за несвоєчасну відповідь на окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді, нестимуть відповідальність, передбачену ч. 1 ст. 185-6 КУпАП.

Аналізуючи статистичну інформацію Державної фіскальної служби України щодо стану здійснення провадження у справах про порушення митних правил за період 2015-2016 років, варто відміти те, що найбільшу кількість постанов про проведення додаткових перевірок судами винесено під час розгляду матеріалів за ч. 1 ст. 483 МК України (переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю), що передбачає накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими

сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

У 2015 р. із загальної кількості розглянутих судами 3419 справ вказаної категорії, у 148 випадках було винесено постанову про проведення додаткової перевірки (4,3% від загальної кількості), у 2016 р. суди, розглянувши 3331 справу, вважали недостатніми наявні докази у 243 випадках (7,3%).

Таке збільшення кількості постанов про проведення додаткових перевірок зумовлено не лише об'єктивними факторами, а й винесенням судами необґрунтованих постанов, зумовлених інколи небажанням здійснювати розгляд певної справи чи просто умисним затягуванням її розгляду з метою завершення строків притягнення до адміністративної відповідальності, що є недопустимим.

З метою недопущення формалізму під час прийняття рішення про необхідність проведення додаткової перевірки слід визначити на законодавчому рівні підстави, наявність яких передбачає винесення судом такої постанови.

З огляду на вказане, з урахуванням вищезазначених законодавчих пропозицій, вбачається за доцільне доповнити ст. 527 МК України новою частиною 5 наступного змісту:

«5. Підставами для винесення постанови про порушення митних правил є:

1) неможливість розгляду справи у зв'язку із неповними відомостями про особу, яка вчинила порушення митних правил;

2) необхідність виправлення помилок та/чи описок, допущених при складенні протоколу про порушення митних правил;

3) відсутність у матеріалах фактичних даних, якими обґрунтовуються конкретні докази у справі;

4) відсутність доказів обставин, що підлягають доведенню, та мають значення для правильного вирішення справи».

Запропоновані доповнення покликані оптимізувати правове регулювання здійснення провадження у справах про порушення

митних правил, зокрема в частині розгляду справи по суті, проведенні додаткових перевірок та припинити дискусії серед науковців щодо недосконалості законодавчого регулювання питань щодо винесення постанови про проведення додаткової перевірки.

Подальше реформування митного законодавства безумовно сприятиме посиленню захисту прав і свобод громадян та охоронюваних законом економічних інтересів держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України, 2002. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92-15> (втр. чин.)
2. Митний кодекс України, 2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті: Постанова Пленуму Верховного суду України від 23.12.2005 р. № 14. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05>
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
6. Лист Державної фіскальної служби України про надання інформації від 29.03.2017 р. вих. № 4348/Д/99-99-20-02-02-14
7. Цивільний процесуальний кодекс України, 2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
8. Господарський процесуальний кодекс України, 1991. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
9. Кодекс адміністративного судочинства України, 2005. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

